



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

**nine** Núcleo de Estudos e Pesquisas  
em Inovação e Estratégia

HENRIQUE EDUARDO DE OLIVEIRA

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO  
CONCOMITANTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília – DF

2017

HENRIQUE EDUARDO DE OLIVEIRA

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO  
CONCOMITANTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração  
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Controle Externo.

Professor Orientador: Prof. Luiz Genédio Mendes Jorge

Brasília – DF

2017

## RESUMO

O presente trabalho trata do exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Neste trabalho, é destacado que o controle concomitante possui importante papel para atender aos anseios sociais por respostas mais céleres do Poder Público. Apesar disso, pesquisa realizada pela Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) revelou que apenas 32% dos Tribunais de Contas (TCs) do Brasil atendiam a todos os critérios relativos a controle externo concomitante estabelecidos pela entidade. Em face disso, escolheu-se o tema deste trabalho e traçou-se o objetivo de descrever o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos no TCDF. O trabalho desenvolveu-se por meio das técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa, extraindo-se os dados relativos aos processos de controle externo do Órgão no período de 2006 a 2015. Buscou-se avaliar a duração dos processos e a observância do critério de tempestividade estipulado pela Atricon. Em seguida, verificou-se o benefício decorrente da atuação concomitante, por meio da análise do deferimento de medidas cautelares e dos valores de prejuízos identificados, de prejuízos evitados e de multas aplicadas. O trabalho não abordou o tema de maneira exaustiva, mas foi possível confirmar as duas hipóteses levantadas, podendo-se afirmar que o TCDF exerce controle externo concomitante de licitações e contratos em tempo razoável, sendo capaz de evitar ou reduzir a ocorrência de prejuízo ao erário.

**Palavras-chave:** Controle externo. Controle Concomitante. Licitações e contratos. Tribunal de Contas do Distrito Federal.

## ABSTRACT

This work deals with the exercise of concomitant external control of bids and contracts by the *Tribunal de Contas do Distrito Federal* (TCDF) [Court of Accounts from Federal District]. In this paper, it is emphasized that the concomitant control has a significant role to attend to the social aspirations for faster answers from the Public Power. Despite this, a research conducted by the *Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil* (Atricon) [Association of Members of Brazilian Courts of Accounts] revealed that only 32% of *Tribunais de Contas* (TCs) *do Brasil* [Brazilian Courts of Accounts] met all the criteria related to concomitant external control established by the entity. In view of this, the theme of this work was chosen and the objective was set out to describe the exercise of concomitant external control of bids and contracts in the TCDF. The work was developed by using quantitative and qualitative research techniques and the data related to the external control processes of the Organ was extracted in the period from 2006 to 2015. It was sought to evaluate the duration of the processes and the observance of the criterion of timing stipulated by Atricon. Afterward, it was verified the benefit of the concomitant action, through the analysis of the deferral of precautionary measures and of the amounts of identified losses, of avoided losses and of fines applied. The work did not deal with the topic exhaustively, but it was possible to confirm the two hypotheses raised, and it can be said that the TCDF exercises concomitant external control of bids and contracts in a reasonable time, being able to avoid or reduce the occurrence of damage to the treasury.

**Keywords:** External control. Concomitant control. Bids and contracts. *Tribunal de Contas do Distrito Federal* (TCDF) [Court of Accounts from Federal District]

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1: Momento do controle externo de contratos precedidos de licitação.....18

Figura 2: Momento do controle externo de contratos não precedidos de licitação....18

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Exercício do controle externo concomitante nos TCs do Brasil - Atricon ..	11
Tabela 2: Agentes Públicos do TCDF .....	23
Tabela 3: Composição da população: quantidade total de processos por ano .....	24
Tabela 4: Processos relativos a licitações e contratos .....	26
Tabela 5: Classificação do momento do controle dos processos relativos a licitações e contratos .....	28
Tabela 6: Comparativo entre o controle concomitante e o posterior relativo aos processos de licitações e contratos .....	29
Tabela 7: Duração dos processos (com fase arquivado e data de última decisão ou de arquivamento existente) .....	32
Tabela 8: Atendimento ao critério de controle concomitante da Atricon.....	35
Tabela 9: Momento do controle x emissão de cautelar, para processos relativos a licitações e contratos.....	37
Tabela 10: Momento do controle x emissão de cautelar, para os processos não relativos a licitações e contratos .....	37
Tabela 11: Momento do controle x processo urgente, para processos relativos a licitações e contratos.....	38
Tabela 12: : Momento do controle x processo urgente, para processos não relativos a licitações e contratos.....	38
Tabela 13: Benefício da atuação do TCDF: Prejuízos identificados e evitados .....	41
Tabela 14: Benefício da atuação do TCDF: Imputação de multas pelo TCDF .....	42

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Descrição dos campos usados na análise .....	27
--	----

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Duração dos processos de 2006 a 2015 .....	33
---	----



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
1.1	Apresentação .....	9
1.2	Formulação do problema .....	9
1.3	Hipóteses .....	10
1.4	Objetivo Geral .....	10
1.5	Objetivos Específicos .....	10
1.6	Justificativa .....	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	13
2.1	O Conceito de Controle .....	13
2.2	Formas ou tipos de Controle da Administração Pública .....	14
2.3	Momento do controle .....	15
2.4	Medidas cautelares .....	19
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	22
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa .....	22
3.2	Caracterização da organização .....	22
3.3	População e amostra .....	24
3.4	Procedimentos de coleta e análise .....	27
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	31
4.1	Tempestividade .....	31
4.1.1	Duração dos processos .....	31
4.1.2	Atendimento aos critérios da Atricon .....	34
4.2	Adoção de medidas cautelares .....	36
4.3	Benefício da atuação do controle .....	40
5	CONCLUSÕES .....	43
6	REFERÊNCIAS .....	45
	APÊNDICE .....	48

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação

O presente trabalho tem como tema o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Neste capítulo, além da apresentação do tema, é feita a formulação do problema, das hipóteses da pesquisa e, consequentemente, a delimitação dos objetivos geral e específicos do trabalho.

No capítulo 2, Referencial Teórico, são abordados os alicerces teóricos relativos ao tema, ressaltando-se o conceito de controle e seus tipos, com ênfase no controle financeiro ou controle externo em sentido estrito. Também são discutidos os pressupostos da classificação do controle em relação ao momento do seu exercício (controle prévio, concomitante ou posterior), bem como a possibilidade de os Tribunais de Contas (TCs) exercerem controle diverso do posterior.

O capítulo 3, Métodos e Técnicas de Pesquisa, aborda a metodologia adotada no trabalho, com descrição do tipo de pesquisa e dos procedimentos adotados para obtenção dos dados relativos aos processos de controle externo concomitante de licitações e contratos do TCDF entre 2006 e 2015. Os resultados e a discussão destes, fundamentados na análise estatística descritiva dos dados, constam do Capítulo 4.

Por fim, o capítulo 5 discorre sobre as conclusões e recomendações decorrentes do trabalho. Destaca que o tema não está exaurido e apresenta questionamentos que podem ser tratados em trabalhos futuros.

## 1.2 Formulação do problema

O problema da pesquisa concentra-se no controle externo concomitante de licitações e contratos exercido pelo TCDF e a questão central é: **como o TCDF tem exercido o controle externo concomitante de licitações e contratos?**

### **1.3 Hipóteses**

Em face do problema delimitado, foram estabelecidas as seguintes hipóteses:

- a) o controle externo concomitante de licitações e contratos pelo TCDF é realizado em prazo razoável;
- b) o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos pelo TCDF é capaz de evitar a consumação ou majoração de dano ao erário.

### **1.4 Objetivo Geral**

Analisar o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos pelo TCDF.

### **1.5 Objetivos Específicos**

Constituem objetivos específicos do presente trabalho:

- a) verificar a tempestividade do julgamento de mérito de processos de controle externo concomitante de licitações e contratos pelo TCDF;
- b) verificar a utilização de medidas cautelares como forma de garantir a eficácia das futuras decisões de mérito do TCDF;
- c) verificar a quantificação dos benefícios decorrentes do controle externo concomitante de licitações e contratos pelo TCDF.

### **1.6 Justificativa**

A sociedade contemporânea tem exigido respostas cada vez mais céleres da Administração Pública e, conseqüentemente, dos órgãos de controle. Nesse contexto,

o controle externo concomitante exercido pelos TCs revela-se como um importante instrumento para alcançar os anseios sociais.

Nesse sentido, entre 19 de agosto e 8 de novembro de 2013, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) realizou um estudo em 85% dos TCs brasileiros, a fim de diagnosticar a qualidade e a agilidade destes. Um dos temas constantes do referido trabalho foi o exercício do controle externo concomitante, avaliado segundo três critérios:

- a) realização do controle externo concomitante de licitações, contratos, convênios, obras e concursos públicos;
- b) adoção de medidas cautelares, com oportuna apreciação de mérito; e
- c) realização de inspeções *in loco* dentro do próprio exercício.

Os resultados do referido diagnóstico apontaram que apenas 32% dos TCs avaliados atendiam plenamente aos três critérios definidos (ATRICON, 2013, p. 32). Os demais resultados relativos ao controle externo concomitante podem ser observados na Tabela 1:

*Tabela 1: Exercício do controle externo concomitante nos TCs do Brasil - Atricon*

<b>Critério</b>	<b>Subcritério</b>	<b>Atende (%)</b>	<b>Atende parcialmente (%)</b>	<b>Não atende (%)</b>
<b>Controle externo concomitante de licitações, contratos, convênios, obras e concursos públicos</b>	Licitações e obras	78,57%	7,14%	14,29%
	Contratos	71,43%	7,14%	21,43%
	Convênios	53,57%	7,14%	39,29%
	Concursos públicos	50,00%	7,14%	42,86%
<b>Adoção de medidas cautelares, com oportuna apreciação de mérito</b>	Adoção regular de medidas cautelares	89,29%	3,57%	7,14%
	Apreciação oportuna do mérito das medidas cautelares	85,71%	0,00%	14,29%
<b>Realização de inspeções in loco dentro do próprio exercício</b>	-	100,00%	0,00%	0,00%

Fonte: elaboração própria, com os dados constantes do Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil.

Em face de tal diagnóstico, aquela associação editou a Resolução Atricon nº 02/2014, a qual estabeleceu diretrizes para que os TCs brasileiros adotem o controle externo concomitante como instrumento de efetividade de suas atribuições (ATRICON, 2015).

Alinhado à referida Resolução, o mapa estratégico do TCDF para o período de 2016 a 2019 contém o objetivo de “intensificar medidas preventivas e orientadoras e ações de controle concomitante” (TCDF, 2016).

Assim, a justificativa para a escolha do tema deste trabalho repousa na sua relevância para o interesse público, bem como na sua afluência na realidade dos TCs brasileiros e, em especial, do TCDF, observadas a Resolução Atricon n.º 02/2014 e o Mapa Estratégico do TCDF – 2016/2019, respectivamente.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O Conceito de Controle

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) estabelece, em seu artigo 18, que a organização político-administrativa dessa República compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal (DF) e os Municípios. A cada uma das referidas Unidades Federadas, foram conferidas diversas competências, exercidas por meio dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, este último inexistente no Distrito Federal e nos Municípios.

A despeito da nomenclatura adotada pela CF/88, Lenza (2014, p. 548) ensina que o termo “Poderes” deve ser entendido como sinônimo de órgãos. Isso porque o poder é único, embora os atos praticados pelo Estado assumam formas determinadas, a depender da função em exercício: legislativa, administrativa ou jurisdicional.

Ainda de acordo com Lenza (2014, p. 547), as citadas funções são exercidas por todos os órgãos, típica ou atipicamente. Assim, o Poder Legislativo possui as funções típicas de legislar e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das entidades da Administração direta e indireta, mas, atipicamente, exerce funções de natureza administrativa e jurisdicional. O Executivo pratica, tipicamente, atos de chefia de governo e de administração, mas também exerce, de forma atípica, funções legislativas e jurisdicionais. O Judiciário, por fim, exerce a função típica de julgar, o que não o impede de exercer, atipicamente, as demais funções.

Em face desse entrelaçamento de funções e órgãos, revela-se de grande importância a independência e harmonia entre os poderes, consagradas no art. 2º da Carta Magna. Conforme ensina Moraes<sup>1</sup> (*apud* VIEIRA, 2014):

---

<sup>1</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional: teoria do estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 20.

A relação no exercício entre os poderes é indispensável para o equilíbrio institucional. Por isso a exigência pela harmonia entre os poderes. **Essa harmonia é resguardada pelos freios e contrapesos entre os poderes, que, ao “dialogarem”, controlam-se reciprocamente, resguardando suas funções originárias, e, ao mesmo tempo, garantindo equilíbrio e legitimidade no uso do poder.** Os freios e contrapesos devem impedir eventuais excessos, em face de determinada ação ou omissão dos poderes para contê-lo ou restabelecer o equilíbrio na relação entre os poderes e da ação ou omissão estatal. (Grifou-se).

Dentro desse cenário de freios e contrapesos, o controle mútuo exercido entre os órgãos ganha destaque. Não obstante, a despeito de todas as funções estatais serem objeto de controle – o que possibilita diversas frentes de estudo –, neste trabalho importa compreender apenas a atuação exercida sobre a função administrativa, isto é, o controle da Administração Pública.

Nesse panorama, Di Pietro (2014, p. 808) afirma que, no exercício da função administrativa – típica ou atipicamente –, todos os órgãos da Administração Pública exercem controle sobre seus próprios atos, além de se sujeitarem ao controle do Legislativo e do Judiciário. A administrativista define o controle da Administração Pública como:

[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela [a Administração Pública] exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2014, p. 809).

## 2.2 Formas ou tipos de Controle da Administração Pública

O citado conceito de Controle da Administração Pública é bastante amplo, o que permite sua segmentação em algumas modalidades. Ainda segundo Di Pietro (2014, p. 810), quanto ao órgão que o exerce, o controle da Administração Pública pode ser classificado em administrativo – exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos, segundo aspectos de legalidade e mérito –, legislativo – abrange os controles político e financeiro – ou judicial – exercido sobre os atos da

Administração Pública de maneira ampla, mas primordialmente sob os aspectos da legalidade.

A depender da estrutura em que se insira o órgão controlador e o controlado, o controle pode ser interno – quando ambos pertencem à mesma estrutura – ou externo – quando pertencem a estruturas distintas.

Nesse passo, destaca-se que a CF/88 conferiu ao sistema de controle interno de cada Poder e ao Poder Legislativo, com o auxílio dos TCs, mediante controle externo, o exercício do controle da Administração Pública sob aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (CF/88, art. 70 a 75). A esse tipo de controle dá-se o nome de controle financeiro, ou, conforme Burgain (2001, p. 10), simplesmente controle externo em sentido estrito.

Cabe destacar, ainda, que é amplamente difundido que os TCs, malgrado a utilização do termo “auxílio” no art. 71<sup>2</sup> da CF/88, não possuem subordinação hierárquica ao Poder Legislativo. Tais órgãos exercem as competências que lhes foram conferidas constitucionalmente de maneira autônoma e independente, inclusive sobre o próprio Poder Legislativo, quando no exercício da função administrativa.

Retomando as classificações do Controle Administrativo, Di Pietro (2014, p. 810), leciona que, quanto ao momento de sua realização, o controle pode ser classificado em prévio, concomitante e posterior. Considerando a importância dessa classificação para o tema desenvolvido no presente trabalho, opta-se por aprofundar a matéria em tópico apartado.

## 2.3 Momento do controle

Acerca do momento do controle, Fernandes (2012) afirma que:

---

<sup>2</sup> “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o **auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete: [...]” (Grifou-se)



**O controle é prévio quando antecede a realização do ato administrativo objeto de controle e concomitante quando exercido no momento de realização do ato.** Ambos têm em comum um foco preventivo, destinados a evitar a má gestão dos recursos públicos *a priori*. Diversamente dos dois anteriores, **o controle posterior ocorre após a efetivação do ato praticado**, e tem uma natureza claramente repressivo-punitiva, com foco em uma fiscalização *a posteriori*. O controle posterior corresponde, a princípio, às competências de natureza contenciosa, corretiva e opinativa, enquanto os controles prévio e concomitante se aproximam das competências de natureza fiscalizadora e consultiva. (Grifou-se).

A despeito da simplicidade do conceito, Pascoal (2009, p. 106) afirma que, em face de não se definir o “fato-referência” do controle, existem diversos posicionamentos aparentemente contraditórios acerca do tema, sobretudo quando se trata da atuação dos TCs.

Meirelles, por exemplo, assevera que:

[...] toda atuação dos Tribunais de Contas deve ser *a posteriori*, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração [...], salvo as inspeções e auditorias *in loco*, que podem ser realizadas a qualquer tempo (MEIRELLES, 1997, p. 609).

Sem perder de vista a clássica lição de Meirelles, Pascoal (2009, p. 106) esclarece que:

**Ao se tomar como fato-referência a execução da despesa, considerando esta os atos processados a partir do seu empenho, culminando com a liquidação e o pagamento<sup>3</sup>, a conclusão é a de que o controle exercido pelos Tribunais de Contas pode ser prévio, concomitante e posterior à essa execução.** Os exemplos mais clássicos de controle prévio, neste caso, seriam o exame da legalidade de editais de licitação (como já mencionado) e de concursos públicos, exames estes que podem acontecer, por exemplo, antes do contrato ou da realização do concurso público, ou seja, antes da despesa, propriamente dita.

Nada obstante, **se o fato-referência for o ato administrativo, aí sim há que se concluir pela impossibilidade de controle prévio.** Inexiste no atual ordenamento jurídico brasileiro qualquer hipótese que condicione a edição, validade ou eficácia de ato ou contrato administrativo ao controle prévio dos

---

3 Nota de rodapé do original: “Embora o processamento da despesa seja mais complexo e nem sempre uniforme, com base nos regramentos contidos na Lei nº 4.320/64 – artigos 58 a 65 – convencionou-se denominar estágios da despesa as etapas que compreendem o empenho, a liquidação e o pagamento.”

**Tribunais de Contas<sup>4</sup>. A clássica conclusão, portanto, do saudoso professor Hely Lopes Meirelles (1990), no sentido de não haver controle prévio da administração pública por parte dos Tribunais de Contas, só faz sentido se o fato-referência adotado for o ato administrativo e não a despesa específica. (Grifou-se).**

Dessa forma, a classificação quanto ao momento do controle dependerá do fato-referência adotado como parâmetro. O controle exercido sobre uma licitação publicada, mas ainda não realizada, por exemplo, pode ser considerado prévio ao contrato que se pretende firmar, concomitante à fase externa da licitação<sup>5</sup>, ou posterior à publicação do aviso de edital.

Doravante, para este trabalho, ao se tratar do momento do controle, o marco separador entre os controles prévio e concomitante será a publicação do aviso do edital de licitação, se houver, ou a emissão da nota de empenho – coincidente ou não com publicação de aviso no diário oficial –, no caso de dispensas de licitação. Para o marco entre o controle concomitante e o posterior, adotar-se-á o último pagamento efetuado para o contrato firmado. As figuras abaixo exemplificam como se dá o momento do exercício do controle, observados os citados fatos-referência.

---

4 Nota de rodapé do original: “Diferentemente da Constituição de 1946, que previa, em seu artigo 77, situações em que atos e contratos administrativos só produziram efeitos após o registro prévio no respectivo Tribunal de Contas. Eis os dispositivos:

Artigo 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional. ”

<sup>5</sup> Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU – (2010, p. 135 e 136):

“Atos de licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, após identificação de determinada necessidade a ser atendida até assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento equivalente. A prática, não a lei, separou a licitação em duas fases: interna e externa [...]”

Fase externa ou executória: Inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço”

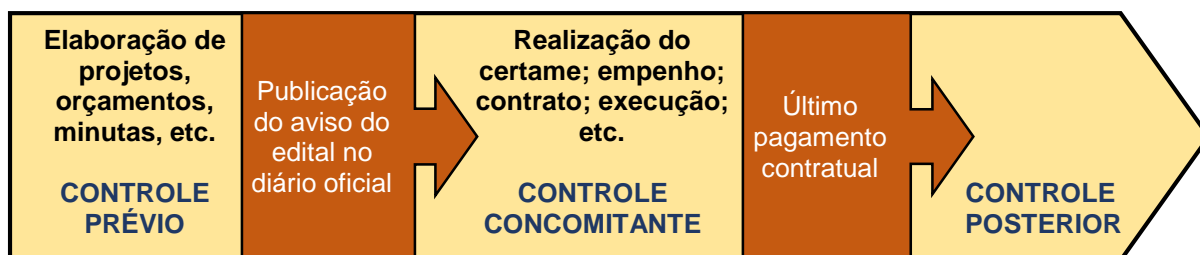


Figura 1: Momento do controle externo de contratos precedidos de licitação.

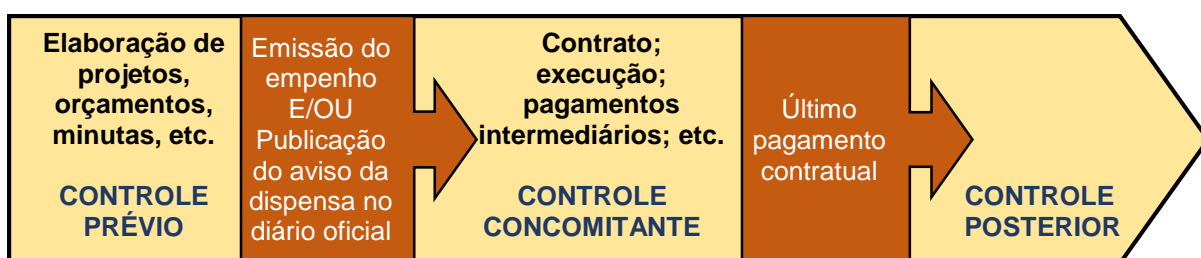


Figura 2: Momento do controle externo de contratos não precedidos de licitação.

Destaca-se que esses parâmetros são compatíveis com o estabelecido no Regimento Interno do TCDF (RI/TCDF)<sup>6</sup>, em especial o art. 235, I, b, abaixo transcrito:

Art. 235. **O acompanhamento** das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas **será feito de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:**

I - pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública distrital:

[...]

b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos sujeitos a registro; (Grifou-se).

Nesse passo, Aguiar (2011, p. 41) afirma que “em uma escala de valoração, o controle *a posteriori* possui menor eficácia que o controle concomitante”. Posicionamento semelhante apresenta Burgain (2001, p. 233 e 234):

<sup>6</sup> Resolução n.º 296, de 15 de Setembro de 2016.

[...] os dias atuais não mais permitem que os Tribunais de Contas se satisfaçam com o exercício de um controle *a posteriori* e com ênfase na legalidade. Requer-se hoje o controle concomitante, sob pena de ineficácia da ação fiscalizadora.

Simões e Carvalho (2012, p. 57) também defendem a primazia do controle externo concomitante, “em substituição à ação repressiva, que, na melhor das hipóteses, será sempre um controle posterior, a um passo atrás da ilegalidade e do dano ao erário — o que não se coaduna com o melhor interesse da sociedade”.

Ressalta-se, também, a definição de controle externo concomitante elaborada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon (2015, p. 37):

Controle concomitante: todo aquele que **fiscaliza de forma tempestiva a realização de atos e/ou procedimentos, no curso de sua formação e execução**, para verificar a sua compatibilidade constitucional e legal, tendo como resultados alertas, medidas cautelares, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções, entre outros, diante de fatos que possam comprometer a boa gestão; (Grifou-se).

## 2.4 Medidas cautelares

De acordo com a definição de controle externo concomitante dada pela Atricon, um dos resultados deste tipo de controle são as medidas cautelares.

Conforme Chaves (2009, p. 453), “as medidas cautelares se prestam a garantir o exercício do controle, a efetividade e a utilidade das decisões do Tribunal, assim como evitar a lesão a direitos e ao erário”. Outrossim, o autor afirma (p. 453 e 454) que são requisitos das medidas cautelares o *fumus boni juris* (fumaça do bom direito) e o *periculum damnum irreparabile* (perigo de dano irreparável)<sup>7</sup>. A fumaça do

---

<sup>7</sup>O autor utiliza a lição de Ovídio Baptista da Silva (SILVA, Ovídio A. Baptista da. Do Processo Cautelar. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.110) para adotar o *periculum damnum irreparabile*, em vez do *periculum in mora* (perigo da demora). Isso porque este estaria associado a antecipações de tutela, enquanto aquele, a tutelas cautelares. A diferenciação dos institutos não é assunto do presente trabalho.

bom direito refere-se à plausibilidade, à verossimilhança do direito reclamado. Trata-se de juízo sujeito à confirmação futura. Sobre o perigo de dano irreparável, o autor afirma que se trata de “perigo de dano iminente ao direito que, no futuro, se pretenderá satisfazer”.

Em razão da CF/88 não lhes ter conferido, explicitamente, a competência para expedição de medidas cautelares, muito já se discutiu se as Cortes de Contas teriam tal competência. Sem se aprofundar demasiadamente no tema, sob pena de fugir ao escopo do presente trabalho, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que os TCs podem expedir medidas cautelares, com base na teoria dos poderes implícitos. Isso é o que se extrai, por exemplo, do voto do Ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança (MS) n.º 24.510/DF, abaixo transcrito, parcialmente:

**[...] a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.** Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que **a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.** (...). É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria CR [Constituição da República]. (STF, 2004. Grifou-se).

Ressalta-se que o Título VII do RI/TCDF é dedicado exclusivamente ao disciplinamento das medidas cautelares. Em resumo, a norma estabelece que o referido instituto pode ser adotado para afastar o responsável de suas funções temporariamente (art. 274, *caput*) ou decretar a indisponibilidade de seus bens (art. 275, *caput*); solicitar a adoção de medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (art. 276, *caput*); e determinar a suspensão do ato ou do procedimento impugnado ou outras providências necessárias à preservação da

legalidade e do patrimônio público, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada (art. 277, *caput*).

Tendo em vista a natureza de tutela cautelar conferido pelas medidas em questão, Jacoby (2012, p. 869 e 870) frisa que:

A competência para sustar ato e outras medidas cautelares só deve ser utilizada em casos extremos e, uma vez prestadas as informações, o tribunal deve proceder ao exame imediato, voltando todos os esforços para restaurar a normalidade. A determinação para paralisar um procedimento, muito comum no Poder Judiciário, só se admite por extrema exceção nas Cortes de Contas, porque estas não têm compromisso só com a legalidade, mas também com a eficiência da Administração Pública.

Esse entendimento vai ao encontro das Diretrizes instituídas pela Atricon (2015), em especial a constante do item 23, n, do Anexo Único da Resolução Atricon n.º 2/2014, o qual estabelece que o princípio da proporcionalidade deve orientar a expedição de medidas cautelares, “de modo a assegurar que os seus efeitos resultarão em mais benefícios que prejuízos ao interesse público.”

Ressalta-se, por fim, que o item 11, h, do Anexo Único da Resolução Atricon n.º 1/2014, também contida no citado documento, estabeleceu parâmetros de prazo para concessão e julgamento de mérito de medidas cautelares. Para concessão, foi estabelecido o prazo imediato, salvo se houver tempo suficiente para ouvir a outra parte, o Ministério Público de Contas e/ou o órgão técnico. Em relação ao julgamento de mérito das cautelares, o dispositivo estabeleceu o prazo de 2 meses, a partir da concessão.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Esta pesquisa foi feita pelas abordagens quantitativa e qualitativa. Para os aspectos quantitativos, foram extraídos dados primários do sistema informatizado de controle de processos – e-TCDF –, plataforma utilizada como meio das peças dos processos eletrônicos, bem como para cadastro de andamentos tanto dos processos físicos quanto dos eletrônicos, no TCDF.

Em relação aos objetivos, esta pesquisa é descritiva, na medida em que busca analisar o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos pelo TCDF.

Por fim, quanto ao procedimento, foi realizado levantamento dos dados relativos à data de autuação, data de arquivamento, assunto, fase, benefício da atuação e emissão de cautelares pelo TCDF, obtidos no e-TCDF.

#### **3.2 Caracterização da organização**

O Regimento Interno do TCDF – RI/TCDF<sup>8</sup> – estabelece, em seu art. 1º, que o TCDF é um órgão de controle externo<sup>9</sup>, nos termos da CF/88, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF – e da Lei Complementar do DF n.º 1, de 9 de maio de 1994.

Conforme art. 5º do RI/TCDF, a Corte de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas às competências estipuladas no

---

<sup>8</sup> (DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL., 2016).

<sup>9</sup> O RI/TCDF adotou o conceito de controle externo em sentido estrito, o qual, como discutido no Referencial Teórico deste trabalho, equivale ao controle financeiro, isto é, aquele exercido sobre todos os órgãos da Administração Pública, no exercício típico ou atípico da função administrativa, sob aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

mencionado art. 1º da referida norma. Sua missão, prevista no Plano Estratégico para o período de 2016-2019 (TCDF, 2016), consiste em “gerar benefícios para a sociedade por meio do aperfeiçoamento e controle da gestão dos recursos públicos do DF”.

O TCDF é composto por sete Conselheiros, conforme dispõe o art. 7º do RI/TCDF. Integram sua organização três Auditores, como substitutos de Conselheiro<sup>10</sup> (art. 10 do RI/TCDF) e funciona, junto à Corte, o Ministério Público (art. 11 do RI/TCDF).

Além disso, para atender às atividades de apoio técnico e administrativo, necessárias ao exercício das competências da Corte, esta dispõe de Serviços Auxiliares (art. 12 do RI/TCDF), os quais dispõem de Quadro de Pessoal, com estrutura e atribuições definidas (art. 60 do RI/TCDF).

Abaixo, a Tabela 2 apresenta a quantidade de agentes públicos do TCDF, distribuídos por tipo de vínculo e cargo efetivo.

*Tabela 2: Agentes Públicos do TCDF*

<b>Vínculo</b>	<b>Cargo Efetivo</b>	<b>Quantidade</b>
<b>MEMBRO</b>	CONSELHEIRO	7
	PROCURADOR MINISTERIO PUBLICO	4
<b>EFETIVO</b>	AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO	252
	TÉCNICO DE ADM PUBLICA <sup>11</sup>	146
	ANALISTA DE ADM PUBLICA	58
	AUXILIAR DE ADM PUBLICA	28
	TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO	1
<b>COMISSIONADO</b>	-	68
<b>REQUISITADO</b>	-	45
<b>Total Geral</b>		<b>609</b>

Fonte: Página de Transparência Administrativa do TCDF > Gastos Com Pessoal. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/demonstrativo-de-pessoal>>. Acesso em 29/3/17.

<sup>10</sup> Atualmente, os três cargos de Auditor (Conselheiro-Substituto) estão vagos.

<sup>11</sup> Totaliza os cargos denominados “TEC DE ADM PUBLICA”, “TECADMPUBLICA”, TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, e “TEC ADM PUBLICA”.



### 3.3 População e amostra

Segundo os dados do e-TCDF, entre 2006 e 2015 foram autuados 30.973 (trinta mil e novecentos e setenta e três) processos<sup>12</sup>, conforme Tabela 3:

*Tabela 3: Composição da população: quantidade total de processos por ano*

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de processos</b>
2006	3.863
2007	3.586
2008	3.363
2009	3.152
2010	3.208
2011	3.130
2012	2.371
2013	2.985
2014	2.658
2015	2.657
<b>Total Geral</b>	<b>30.973</b>

Para possibilitar uma visão geral do exercício do controle externo concomitante e a identificação de possíveis tendências, adotou-se o intervalo de 10 anos, a fim de que se obtivesse um número significativo de processos.

O ano de 2015 foi definido como ano final da coleta de dados de acordo com o item 22, a, da Resolução Atricon n.º 02/2014, o qual afirma que:

a) O controle externo concomitante compreende a adoção de procedimentos de acompanhamento e controle da gestão dos jurisdicionados ainda durante o exercício em que são praticados os atos, **com o julgamento dos processos dele decorrentes durante ou até no máximo o final do exercício seguinte ao da sua apresentação**, ressalvadas a complexidade da matéria e os incidentes processuais; (Grifou-se).

---

<sup>12</sup> Excluídos os processos administrativos, não relacionados ao exercício das competências de controle externo, em sentido estrito, do TCDF.

A referida norma estabelece, como critério de avaliação do controle externo concomitante, ressalvados casos complexos e eventuais incidentes processuais, o julgamento dos processos, no máximo, até o final do exercício seguinte ao de sua autuação. Tendo em vista esse critério, os processos relativos a controle externo concomitante autuados em 2015 e anos anteriores deveriam ter sido julgados até o final do exercício seguinte ao de sua autuação. Por outro lado, os processos autuados em 2016 e 2017 podem ser julgados até o final de 2017 e 2018, respectivamente, sem que haja descumprimento do critério, motivo pelo qual tais processos não foram inseridos nos dados analisados.

O Apêndice deste trabalho apresenta todos os 30.973 processos autuados entre 2006 e 2015, distribuídos por assunto e por ano, o que representa a população de análise.

Embora o controle concomitante possa ser realizado em processos que versem sobre diversos assuntos, este controle é exercido com mais ênfase nas matérias de licitações, contratos, obras e concursos públicos, o que já foi objeto de pesquisa pela Atricon (ver Tabela 1: Exercício do controle externo concomitante nos TCs do Brasil - Atricon).

Contudo, retomando a discussão feita no referencial teórico, relativa à necessidade de se definir os fatos-referência, inicial e final, que possibilitam a classificação do controle quanto ao seu momento, optou-se por fazer a análise apenas dos processos relativos a contratos e licitações, incluídas as dispensas e inexigibilidades, pois, nesses assuntos, o controle exercido geralmente é concomitante (sobretudo no assunto “licitações”).

Dessa forma, foram selecionados os processos autuados entre 2006 e 2015, cujos assuntos contivessem os termos “contrato” ou “licitação”, quais sejam:

- a) “Análise de Contratos, Convênios e Outros Ajustes”;
- b) “Contrato, Convênios e outros ajustes”;
- c) “Dispensa / Inexigibilidade de Licitação / Adesão”; e
- d) “Licitação”.

Com essas características, há 2.321 processos cadastrados no e-TCDF, o que representa, aproximadamente, 7,5% do total de processos, conforme se observa da Tabela 4.

Tabela 4: Processos relativos a licitações e contratos

<b>Ano</b>	<b>Análise de Contratos, Convênios e Outros Ajustes</b>	<b>Contrato, Convênios e outros ajustes</b>	<b>Dispensa / Inexigibilidade de Licitação / Adesão</b>	<b>Licitação</b>	<b>Total</b>
<b>2006</b>					
Processos	2	19	62	150	233
% total anual	0,1%	0,5%	1,6%	3,9%	6,0%
<b>2007</b>					
Processos	3	23	29	196	251
% total anual	0,1%	0,6%	0,8%	5,5%	7,0%
<b>2008</b>					
Processos	2	12	27	148	189
% total anual	0,1%	0,4%	0,8%	4,4%	5,6%
<b>2009</b>					
Processos	2	21	22	182	227
% total anual	0,1%	0,7%	0,7%	5,8%	7,2%
<b>2010</b>					
Processos	2	31	19	217	269
% total anual	0,1%	1,0%	0,6%	6,8%	8,4%
<b>2011</b>					
Processos	1	31	20	162	214
% total anual	0,0%	1,0%	0,6%	5,2%	6,8%
<b>2012</b>					
Processos	2	20	22	193	237
% total anual	0,1%	0,8%	0,9%	8,1%	10,0%
<b>2013</b>					
Processos	17	12	21	189	239
% total anual	0,6%	0,4%	0,7%	6,3%	8,0%
<b>2014</b>					
Processos	6	8	27	240	281
% total anual	0,2%	0,3%	1,0%	9,0%	10,6%
<b>2015</b>					
Processos	4	3	12	162	181
% total anual	0,2%	0,1%	0,5%	6,1%	6,8%
<b>Total de Processos</b>	<b>41</b>	<b>180</b>	<b>261</b>	<b>1.839</b>	<b>2.321</b>
<b>% total do período</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>5,9%</b>	<b>7,5%</b>

### 3.4 Procedimentos de coleta e análise

Os dados foram extraídos em 31/3/17, por meio das ferramentas de consulta de processos, disponibilizadas pelo e-TCDF, dentre os processos autuados no período de 2006 a 2015. Com exceção dos campos “decisões”, “sinopse” e “última decisão (texto)”, todos os demais campos disponibilizados pelo resultado da consulta foram exportados para uma planilha eletrônica (formato XLSX).

O Quadro 1 demonstra, dos campos exportados, aqueles que foram utilizados nas análises feitas neste trabalho, bem como uma breve descrição dos valores neles contidos.

Quadro 1: Descrição dos campos usados na análise

Nome do campo	Descrição
Administrativo	indica se o processo é administrativo ou não
Ano	indica o ano do processo
Assunto	indica o assunto do processo
Dt arquivamento	indica a data em que o processo foi arquivado
Dt de autuação	indica a data de autuação do processo
Fase	indica a fase processual do feito, com destaque para a fase "arquivado"
Número	indica o número do processo. Em conjunto com o ano, configura a chave dos registros da base de dados em estudo
Referência	indica o período a que o processo se refere, no formato "[data inicial] a [data final]"
Última decisão (data)	indica a data da última decisão proferida
Urgente	indica se o processo é urgente ou não

Utilizando-se as ferramentas de tabela dinâmica do *software* Microsoft Excel 2016®, foram feitas filtragens para excluir os processos administrativos, bem como para selecionar os assuntos relativos a controle de licitações e contratos, tendo-se obtido as Tabelas 3 e 4 e o Apêndice deste trabalho.

O campo referência apresenta as datas inicial e final relativas aos fatos analisados em cada processo, o que vai ao encontro da discussão feita acerca do estabelecimento de fatos-referências para classificação do momento do controle. Apesar dessa informação ser de grande importância para o tema deste trabalho, os usuários do e-TCDF não possuem obrigação de preencher os campos de início e fim dos fatos.

Dessa forma, assumiu-se que os processos autuados antes da data de fim dos fatos, quando informada, representam processos de controle externo concomitante, ignorando-se possíveis controles prévios. Com base nessa premissa, realizou-se a classificação quanto ao momento do controle, assumindo como concomitantes todos os processos cuja data de autuação fosse anterior à data de fim dos fatos e como posteriores, todos os demais. Os processos cujas datas de fim dos fatos não foram preenchidas não puderam ser classificados, segundo o momento do controle.

Após a adoção desses procedimentos, obteve-se a informação de que, dos processos relativos a licitações e contratos (já listados na Tabela 4), 1.366 se referem a controle concomitante (58,85%); 93 se referem a controle posterior (4,01%); e 862 não puderam ser classificados por não ter sido informada a data de fim dos fatos (37,14%). Tais dados constam da Tabela 5, abaixo.

*Tabela 5: Classificação do momento do controle dos processos relativos a licitações e contratos*

<b>Ano</b>	<b>Controle concomitante</b>	<b>%</b>	<b>Controle posterior</b>	<b>%</b>	<b>Não classificados</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
2006	177	75,97%	11	4,72%	45	19,31%	233
2007	230	91,63%	18	7,17%	3	1,20%	251
2008	167	88,36%	11	5,82%	11	5,82%	189
2009	213	93,83%	9	3,96%	5	2,20%	227
2010	245	91,08%	14	5,20%	10	3,72%	269
2011	183	85,51%	10	4,67%	21	9,81%	214
2012	144	60,76%	9	3,80%	84	35,44%	237
2013	4	1,67%	9	3,77%	226	94,56%	239
2014	2	0,71%	1	0,36%	278	98,93%	281
2015	1	0,55%	1	0,55%	179	98,90%	181
<b>Total Geral</b>	<b>1.366</b>	<b>58,85%</b>	<b>93</b>	<b>4,01%</b>	<b>862</b>	<b>37,14%</b>	<b>2.321</b>

Como se observa, a maioria dos processos autuados entre 2013 e 2015 não puderam ser classificados quanto ao momento do controle por não conterem a informação relativa à data de fim dos fatos. Contudo, se excluirmos da tabela os 862 processos não classificados, verificaremos que os processos relativos a controle concomitante representam 93,63% do novo total, como se observa da Tabela 6.

Tabela 6: Comparativo entre o controle concomitante e o posterior relativo aos processos de licitações e contratos

Ano	Controle concomitante	%	Controle posterior	%	Total
2006	177	94,15%	11	5,85%	188
2007	230	92,74%	18	7,26%	248
2008	167	93,82%	11	6,18%	178
2009	213	95,95%	9	4,05%	222
2010	245	94,59%	14	5,41%	259
2011	183	94,82%	10	5,18%	193
2012	144	94,12%	9	5,88%	153
2013	4	30,77%	9	69,23%	13
2014	2	66,67%	1	33,33%	3
2015	1	50,00%	1	50,00%	2
<b>Total Geral</b>	<b>1.366</b>	<b>93,63%</b>	<b>93</b>	<b>6,37%</b>	<b>1.459</b>

Em face disso, as análises foram feitas tanto nos processos relativos a licitações e contratos classificados em concomitantes ou posteriores (conforme Tabela 6), quanto nos processos relativos a licitações e contratos independentemente da classificação quanto ao momento do controle (conforme Tabela 4), para fins de comparação.

Em seguida, os textos de todas as decisões proferidas até 31/3/17, nos processos autuados entre 2006 e 2015, foram exportados para uma planilha eletrônica. Por intermédio do *software* Excel, realizou-se pesquisa textual nessas decisões, a fim de se localizar a expedição de medidas cautelares. Foram filtradas as decisões que contivessem, em seu texto, as expressões “até ulterior”, “cautelar” e “susten”. Esses termos foram escolhidos por serem muito comuns nas concessões de medidas cautelares, sendo que o termo “susten” engloba palavras associadas a “**suspensão**”, tais como “**suspenso(a)**”, “**suspender**”, “**suspenda(m)**”, etc. Por fim, as decisões que resultaram dessa busca foram avaliadas, para confirmar se eram relativas a medidas cautelares ou não. Embora não se possa garantir que todas as decisões que tenham concedido medidas cautelares estejam contidas na pesquisa feita, eventuais decisões que tenham concedido medidas cautelares e não tenham, em seu texto, algum dos referidos termos representam a minoria e não interferem nos objetivos do presente trabalho.

Também foram extraídos os dados constantes da consulta do e-TCDF relativos ao benefício da atuação do TCDF, especificamente para os tipos “multas”,

“prejuízos” e “valores recuperados”. Ressalte-se que esses valores são preenchidos no sistema por seus usuários, não sendo tema deste trabalho discutir a metodologia para sua apuração, sobretudo para o campo “prejuízos evitados”.

Já nos procedimentos de análise de dados, foram classificados os processos quanto ao momento do exercício do controle e feitas medidas de posição central, tais como média aritmética, quartis<sup>13</sup> e mediana do tempo de duração dos processos. Por fim, foram identificados os processos em que foram concedidas cautelares. Os resultados são discutidos no Capítulo 4.

---

<sup>13</sup> Os quartis dividem uma série ordenada de dados em quatro partes iguais. O primeiro quartil (Q1) apresenta o valor do dado localizado na posição em que 25% dos demais valores sejam inferiores ao Q1 e, conseqüentemente, 75% sejam superiores a ele. O segundo quartil (Q2), também conhecido como mediana, indica o valor cuja posição divide os dados em 50% superiores e inferiores ao referido valor. O terceiro quartil (Q3) indica o valor do dado localizado na posição em que 75% dos valores sejam inferiores ao Q3, e os 25% restantes sejam superiores a ele.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Tempestividade

Para analisar a tempestividade do julgamento de mérito dos processos de controle externo concomitante relativos a licitações e contratos, foram observados a duração dos processos e o atendimento ao critério da Atricon, o que se discute nos tópicos seguintes.

#### 4.1.1 Duração dos processos

A primeira análise refere-se à comparação da duração dos processos relativos a licitações e contratos<sup>14</sup> (constantes da Tabela 4 e da Tabela 6) com os processos em geral (constantes da Tabela 3). Para tanto, filtrou-se o campo “Fase” para o valor “Arquivado”. Isto porque considerou-se que os processos cujas fases, em 31/3/17 (data da extração dos dados), sejam diferentes de “Arquivado” ainda estão em andamento, não sendo possível calcular a duração até o julgamento de mérito. Ademais, foram desprezados os registros de processos arquivados que não possuíam nem data da última decisão nem data de arquivamento.

Feitos esses procedimentos, a quantidade total de processos da Tabela 3 foi reduzida para 27.610 registros; a quantidade da Tabela 4, para 2.049 registros; e a quantidade da Tabela 6, para 1.365 (sendo 1.289 classificados como controle concomitante e 76, como controle posterior).

Em seguida, obteve-se a duração dos processos, resultante da diferença entre a data de autuação do processo e a data da última decisão proferida (antes do arquivamento), se existente. Nos casos em que não havia informação relativa à data da última decisão, adotou-se a data de arquivamento como marco final da duração do

---

<sup>14</sup> Ou seja, aqueles cujos assuntos sejam “Análise de Contratos, Convênios e Outros Ajustes”, “Contrato, Convênios e outros ajustes”, “Dispensa / Inexigibilidade de Licitação / Adesão” ou “Licitação”.



processo. Os resultados constam da Tabela 7, que apresenta as seguintes estatísticas descritivas da duração dos processos: média aritmética, menor valor, primeiro quartil (Q1), mediana, terceiro quartil (Q3) e maior valor. À exceção da média aritmética, as demais medidas compõem o denominado resumo dos cinco números.

*Tabela 7: Duração dos processos (com fase arquivado e data de última decisão ou de arquivamento existente)*

<b>Processos</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração média (dias)</b>	<b>Duração mínima (dias)</b>	<b>Q1 (dias)</b>	<b>Q2 mediana (dias)</b>	<b>Q3 (dias)</b>	<b>Duração máxima (dias)</b>
A. Processos em geral, exceto os relativos a licitações e contratos (independente da classificação quanto ao momento do controle)	25.561	464,5	1	110,0	222,0	602,0	3.923
B. Processos relativos a licitações e contratos em geral (independente da classificação quanto ao momento do controle)	2.049	408,5	2	23,0	124,0	491,0	3.594
C. Processos relativos a licitações em contratos classificados como controle concomitante	1.289	453,7	2	37,0	170,0	597,0	3.954
D. Processos relativos a licitações e contratos classificados como controle posterior	76	738,9	6	68,3	386,0	1.251,0	3.175

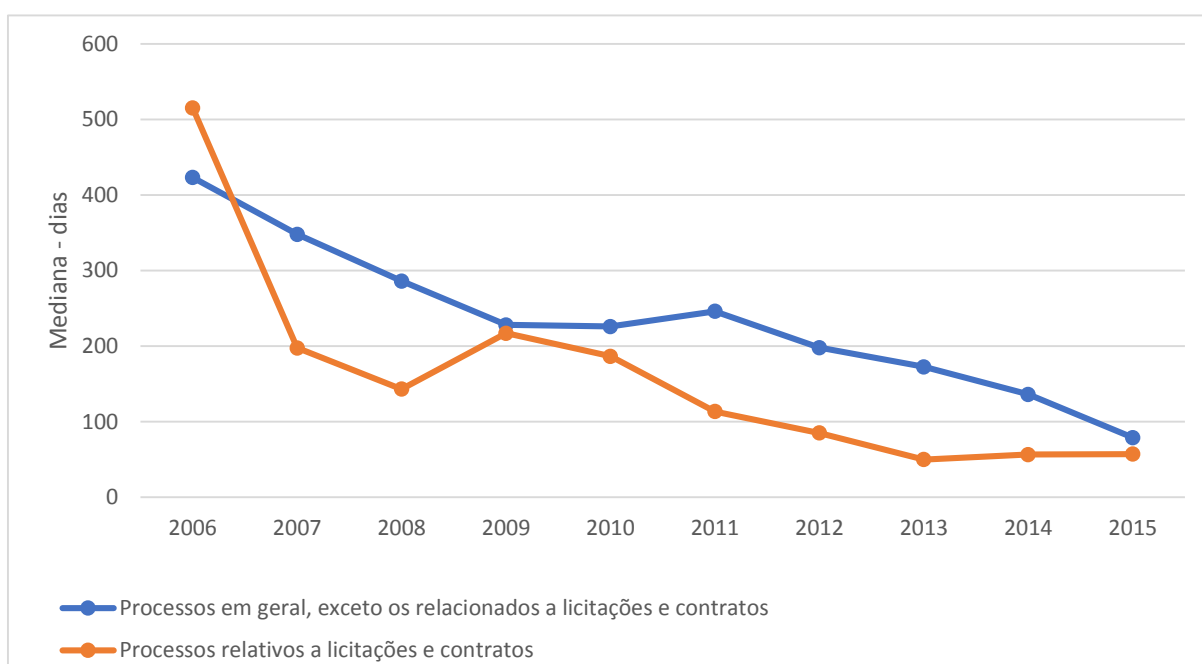
Verifica-se que os processos relativos a licitações e contratos em geral (B) possuem duração inferior à duração dos processos não relativos a licitações e contratos (A). A média das durações dos processos relativos a licitações e contratos em geral foi 11% inferior à média das durações relativas aos processos que tratavam dos demais assuntos. Em relação à mediana, a mesma relação demonstrou uma diferença de 42% entre as medidas.

Comparando-se os processos cujo momento do controle foi classificado em concomitante (C) com aqueles classificados em posterior (D), observa-se uma divergência ainda maior em relação à duração. Com efeito, a média e a mediana daqueles processos mostram-se inferiores à média e à mediana destes em 38,6% e 55,9%, respectivamente.

Verifica-se, ainda, que a duração dos processos relativos a licitações e contratos classificados como controle concomitante (C) foi superior à duração dos processos relativos a licitações e contratos em geral (B). Isso indica que a duração dos processos não classificados quanto ao momento do controle (ver Tabela 5) foi inferior à duração dos processos classificados como controle concomitante. Considerando que, geralmente, os processos de controle concomitante possuem duração inferior aos de controle posterior, como observado do parágrafo anterior, entende-se que a maioria dos 862 processos que não foram classificados referem-se a controle concomitante, o que vai ao encontro das conclusões obtidas da Tabela 6.

Outro ponto que pode ser destacado é a tendência de redução da duração dos processos no decorrer dos anos. Para observar esse fato, segmentou-se os dados por ano, e comparou-se apenas as medianas dos processos em geral e dos relativos a licitações e contratos, o que pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Duração dos processos de 2006 a 2015



Fonte: elaboração própria.

Observa-se que, no período de 2006 a 2015, a duração dos processos tem sido gradativamente menor, sendo possível afirmar que a duração dos processos relativos a licitações e contratos – a maioria decorrente de procedimentos de controle

externo concomitante –, foi inferior à duração dos processos em geral, exceto em 2006.

Outrossim, observando-se as medidas do terceiro quartil (Q3), constantes da Tabela 7, verifica-se que 75% dos processos em geral (excluídos os que trataram de licitações e contratos) tiveram duração de até 1 ano e 7 meses (602 dias), enquanto que, para o mesmo percentual de processos relativos a licitações e contratos, a duração foi de até 1 ano e 4 meses (491 dias). Sob esse aspecto, pode-se considerar que o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos no TCDF é tempestivo.

#### 4.1.2 Atendimento aos critérios da Atricon

Como já abordado, em 2013, a Atricon realizou o estudo denominado “Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo” (Atricon, 2013). Nesse estudo, verificou-se que apenas 32% dos TCs brasileiros atendiam aos critérios estabelecidos para avaliação do controle externo concomitante.

Em face disso, foi exarada a Resolução Atricon n.º 02/2014: Controle externo concomitante: instrumento de efetividade dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon, 2015). Referida norma traçou diretrizes para a prática do controle externo concomitante, dentre as quais destaca-se aquela contida no seu item 22, a, abaixo transcrito:

a) O controle externo concomitante compreende a adoção de procedimentos de acompanhamento e controle da gestão dos jurisdicionados ainda durante o exercício em que são praticados os atos, **com o julgamento dos processos dele decorrentes durante ou até no máximo o final do exercício seguinte ao da sua apresentação**, ressalvadas a complexidade da matéria e os incidentes processuais; (Grifou-se).

Buscou-se verificar se, em conformidade com o critério definido pela Atricon, os processos relativos a licitações e contratos em geral (constantes da Tabela 4) ou os relativos a controle externo concomitante (constantes da Tabela 6) foram arquivados antes de 31/12 do exercício seguinte ao de sua autuação, ou se, em

31/3/2017 (data da extração dos dados), ainda estavam em andamento. Para tanto, foram desprezados os registros cuja fase constava como “Arquivado”, mas que não possuíam nem data da última decisão nem data de arquivamento. Isso porque, embora não estejam em andamento, não é possível determinar, com os dados levantados, a duração desses processos. Com isso, foram obtidos 2.282 processos relativos a licitações e contratos em geral, sendo que, desses, 1.363 referem-se a controle concomitante, segundo a classificação já discutida.

Os processos arquivados cuja data da última decisão ou, na ausência desta, cuja data de arquivamento ocorreu antes de 31/12 do exercício seguinte ao de sua autuação, atendem ao critério estabelecido pela Atricon. Os processos arquivados cujas referidas datas ultrapassaram 31/12 do exercício seguinte ao da autuação, bem como aqueles que ainda estavam em andamento em 31/3/17, não atendem ao critério da Atricon. O resultado dessa análise pode ser observado na Tabela 8.

*Tabela 8: Atendimento ao critério de controle concomitante da Atricon*

<i>Atende ao critério da Atricon?</i>	<i>Processos relativos a licitações e contratos (arquivados com duração definida ou em andamento)</i>	<i>Processos relativos a licitações e contratos classificados como controle externo concomitante (arquivados com duração definida ou em andamento)</i>
<b>Sim</b>	<b>1.540 (67,5%)</b>	<b>927 (68,0%)</b>
Não	742 (32,5%)	436 (32,0%)
Total	2.282 (100%)	1.363 (100%)

Extraí-se, da tabela 8, que os processos relativos a licitações e contratos, classificados como controle concomitante, observaram a meta da Atricon em 68% das oportunidades. Percentual muito próximo (67,5%) foi obtido nos processos de licitações e contratos em geral, independentemente da classificação quanto ao momento do controle.

Ressalte-se que a norma da Atricon não estabelece uma meta para o critério. Contudo, se, por um lado, não se pode exigir que 100% dos processos de controle concomitante observem o critério da Atricon, por outro lado, também não se pode considerar o critério atendido se apenas um processo for julgado antes do final do exercício seguinte ao de sua autuação.

A despeito disso, entende-se que o percentual de processos relativos a licitações e contratos julgados até o final do exercício seguinte ao de sua autuação – 68% –, permite afirmar, em consonância com as conclusões derivadas da análise da duração dos processos, que o exercício do controle externo concomitante, no TCDF, é tempestivo.

## **4.2 Adoção de medidas cautelares**

Dado que as medidas cautelares devem observar, cumulativamente, os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo de dano irreparável, é de se esperar que sejam emitidas cautelares apenas nos casos que clamem pela urgência da atuação do Tribunal.

Nesse sentido, os processos de controle posterior geralmente não possuem o mesmo caráter de urgência que os processos de controle concomitante, pois, nestes, ainda é possível, em tese, evitar ou reduzir possíveis prejuízos ao erário.

Dessa forma, como esclarecido no item 3.4 deste trabalho (Procedimentos de coleta e análise), foi feito levantamento das decisões proferidas nos processos autuados entre 2006 e 2015, a fim de se localizar a concessão de medidas cautelares. Em seguida, os processos foram segregados entre aqueles que tiveram a emissão de medidas cautelares em algum momento, ainda que essa decisão tenha sido revogada posteriormente, e aqueles que, até 31/3/17, não tiveram emissão de cautelares. As Tabela 9 e 10, abaixo, demonstram a ocorrência de cautelares nos processos relativos a licitações e contratos e naqueles não relacionados a licitações e contratos, respectivamente, e destacam o momento do controle, classificado segundo os critérios definidos no item 4.1.1 deste trabalho.

Tabela 9: Momento do controle x emissão de cautelar, para processos relativos a licitações e contratos

<b>Momento</b>	<b>Com emissão de cautelar</b>		<b>Sem emissão de cautelar</b>		<b>Total</b>	
	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Concomitante	452	33,09%	914	66,91%	1.366	100,00%
Posterior	15	16,13%	78	83,87%	93	100,00%
Momento não classificado (ausência da data final)	195	22,62%	667	77,38%	862	100,00%
<b>Total</b>	<b>662</b>	<b>28,52%</b>	<b>1.659</b>	<b>71,48%</b>	<b>2.321</b>	<b>100,00%</b>

Tabela 10: Momento do controle x emissão de cautelar, para os processos não relativos a licitações e contratos

<b>Momento</b>	<b>Com emissão de cautelar</b>		<b>Sem emissão de cautelar</b>		<b>Total</b>	
	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Concomitante	92	1,53%	5.926	98,47%	6.018	100,00%
Posterior	15	0,08%	18.001	99,92%	18.016	100,00%
Momento não classificado (ausência de data final ou data final inferior à data inicial)	42	0,91%	4.576	99,09%	4.618	100,00%
<b>Total</b>	<b>149</b>	<b>0,52%</b>	<b>28.503</b>	<b>99,48%</b>	<b>28.652</b>	<b>100,00%</b>

Observa-se a grande concentração de cautelares nos processos relativos a licitações e contratos. Ainda que a quantidade de processos relativos a licitações e contratos seja de pouco mais de 2 mil unidades, para processos com esses temas, houve a emissão de cautelares em 662 oportunidades. Para os processos relativos a assuntos diferentes de licitações e contratos, que alcançam a quantidade de mais de 28 mil unidades, houve a emissão de apenas 149 cautelares. Ou seja, em mais de 81% das vezes em que houve emissão de medidas cautelares, o assunto do processo era relativo a licitações e contratos, ainda que tais processos representem pouco menos do que 7,5% do total de processos.

Não obstante, tanto para os processos relativos a licitações e contratos (Tabela 9), quanto para os demais processos (Tabela 10), observou-se que a emissão de medidas cautelares é exceção. Para os processos relativos a licitações e contratos,

houve emissão de cautelares em 28% das vezes. Nos processos relativos a outros assuntos, a ocorrência de cautelares atingiu patamar inferior a 1%.

Outrossim, destaca-se que, nos processos relativos a licitações e contratos em que houve emissão de cautelares, 68% desses processos se referiam a controle concomitante, enquanto apenas 2% se referiam a controle posterior (as demais cautelares foram emitidas para processos que não puderam ser classificados, segundo o critério já debatido neste trabalho).

Outra análise feita levou em consideração a classificação dos processos em “urgentes”, no e-TCDF, o que pode ser observado nas tabelas 11 e 12.

*Tabela 11: Momento do controle x processo urgente, para processos relativos a licitações e contratos*

<b>Momento</b>	<b>Urgente</b>		<b>Não urgente</b>		<b>Total</b>	
	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Concomitante	525	38,43%	841	61,57%	1.366	100,00%
Posterior	29	31,18%	64	68,82%	93	100,00%
Momento não classificado (ausência da data final)	239	27,73%	623	72,27%	862	100,00%
<b>Total</b>	<b>793</b>	<b>34,17%</b>	<b>1.528</b>	<b>65,83%</b>	<b>2.321</b>	<b>100,00%</b>

*Tabela 12: : Momento do controle x processo urgente, para processos não relativos a licitações e contratos*

<b>Momento</b>	<b>Urgente</b>		<b>Não urgente</b>		<b>Total</b>	
	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Concomitante	267	4,44%	5.751	95,56%	6.018	100,00%
Posterior	162	0,90%	17.854	99,10%	18.016	100,00%
Momento não classificado (ausência de data final ou data final inferior à data inicial)	130	2,82%	4.488	97,18%	4.618	100,00%
<b>Total</b>	<b>559</b>	<b>1,95%</b>	<b>28.093</b>	<b>98,05%</b>	<b>28.652</b>	<b>100,00%</b>

As tabelas 11 e 12 também revelam uma maior concentração de processos urgentes quando seu assunto se refere a licitações e contratos, embora com uma discrepância menor. Dos processos classificados como urgentes, aproximadamente 58% referem-se a licitações e contratos e 42%, aos demais assuntos. Ademais, os processos classificados como urgentes também se mostram a minoria, representando apenas pouco mais de 34% dos processos relativos a licitações e contratos e menos de 2% dos demais processos.

Nos processos relativos a licitações e contratos classificados como urgentes, 66% se referiam a controle concomitante e menos de 4% se referiam a controle posterior (os demais se referiam àqueles processos que não puderam ser classificados, segundo o critério já debatido neste trabalho).

Vale ressaltar que, conforme debatido no Referencial Teórico deste trabalho, a Atricon estabeleceu parâmetros para concessão e julgamento de mérito das medidas cautelares, na forma do item 11, h, do Anexo Único da Resolução Atricon n.º 1/2014.

O parâmetro estabelecido no referido dispositivo para medidas cautelares é de concessão “imediata, salvo se houver tempo suficiente para ouvir a outra parte, o Ministério Público de Contas e/ou o órgão técnico”. Obviamente, para concessão da medida cautelar, é necessário atender os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo de dano irreparável, conforme discutido no referencial teórico.

Não obstante, como indicado no dispositivo, esse prazo é apenas um parâmetro, devendo cada TC estabelecer, em normativo próprio, o prazo e as condições para a análise das solicitações de medidas cautelares.

No TCDF, porém, não foi possível identificar normativo que indicasse o prazo para concessão de medidas cautelares. Também não foi possível, com os dados extraídos, calcular o tempo entre o recebimento do pedido de cautelar e sua concessão, a fim de se confrontar com o referido parâmetro. Isso porque não existe campo específico no e-TCDF para registrar a solicitação de medida cautelar.

Em relação ao julgamento de mérito das cautelares, a norma estabelece como parâmetro que o julgamento deve ser realizado em até dois meses da concessão da cautelar.



Novamente, não se identificou norma que disciplinasse a matéria no TCDF, nem foi possível calcular o prazo entre a concessão da cautelar e o julgamento de mérito, por meio dos campos disponibilizados no sistema.

Ressalte-se que, tanto no caso da concessão de cautelares quanto no caso do seu julgamento de mérito, seria possível a obtenção dos respectivos prazos. Para isso, seria necessário ler a maioria das peças de cada processo, a fim de se identificar as informações necessárias. Contudo, esse procedimento se mostrou inviável, por causa do elevado número de processos e peças.

### **4.3 Benefício da atuação do controle**

Como já destacado, na teoria, uma das vantagens do controle externo concomitante é a possibilidade de corrigir eventuais falhas ainda no decorrer da execução dos atos administrativos, o que pode evitar ou, pelo menos, reduzir prejuízos.

Nesse sentido, realizou-se o cruzamento das informações relativas aos assuntos dos processos (segmentando aqueles relativos a licitações e contratos dos demais) e os dados relativos a prejuízos<sup>15</sup> identificados e evitados. Esses dados foram obtidos por meio dos relatórios “Prejuízos” e “Valores recuperados”, disponíveis na ferramenta de busca “Benefício da atuação do TCDF”, constante do e-TCDF. O resultado do referido cruzamento de dados consta da Tabela 13.

---

<sup>15</sup> A identificação de prejuízo faz parte da competência conferida ao TCDF para julgar as contas “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao patrimônio público do Distrito Federal” (RI/TCDF, art. 1º, II, b).

Tabela 13: Benefício da atuação do TCDF: Prejuízos identificados e evitados

R\$ 1,00

<b>Valores</b>	<b>Não relativo a licitações e contratos</b>	<b>%</b>	<b>Relativo a licitações e contratos</b>	<b>%</b>	<b>Total Geral</b>
Quantidade total de processos	28.652	92,5%	2.321	7,5%	30.973
Prejuízo identificado	1.471.197.624,55	75,8%	470.339.216,23	24,2%	1.941.536.840,78
Prejuízo evitado	44.679.860,26	9,4%	431.504.055,04	90,6%	476.183.915,30

Observa-se que, a despeito da quantidade de processos relativos a licitações e contratos representar apenas 7,5% do total de processos, o montante de prejuízos identificados nos processos que tratam do referido tema alcançou pouco mais de 24% do total de prejuízos identificados. Em outras palavras, o valor médio do prejuízo identificado por processo relativo a licitações e contratos ultrapassou R\$ 202 mil, contra um valor médio de aproximadamente R\$ 50 mil para os demais processos, ou seja, 300% superior.

Em relação ao prejuízo evitado, o valor obtido nos processos relativos a licitações e contratos superam, com muita folga, tanto em termos absolutos quanto relativos, os demais processos. O valor absoluto de prejuízos evitados por meio dos processos relativos a licitações e contratos superou R\$ 400 milhões (contra menos de R\$ 45 milhões dos demais processos), representando 90% do total de prejuízos evitados pelo TCDF.

Por fim, realizou-se o cruzamento das informações relativas aos assuntos dos processos (segmentando aqueles relativos a licitações e contratos dos demais) e os dados relativos a multas aplicadas pelo TCDF, conforme Tabela 14<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Esses dados também foram obtidos por meio da ferramenta de busca “Benefício da atuação do TCDF”, constante do e-TCDF, adotando-se o relatório “Multas”.

Tabela 14: Benefício da atuação do TCDF: Imputação de multas pelo TCDF

R\$ 1,00

<b>Valores</b>	<b><i>Não relativo a licitações e contratos</i></b>	<b>%</b>	<b><i>Relativo a licitações e contratos</i></b>	<b>%</b>	<b><i>Total Geral</i></b>
Quantidade de processos	28.652	92,5%	2.321	7,5%	30.973
Imputação de multa pelo TCDF	303.979.290,39	99,8%	642.314,22	0,2%	304.621.604,61

A tabela acima demonstra que, nos processos relativos a licitações e contratos (como já discutido, relativos ao controle externo concomitante, com poucas exceções), os valores absoluto e relativo de multas aplicadas foram ínfimos. Esse resultado mostra-se coerente com o posicionamento daqueles que defendem a maior eficácia do controle concomitante em relação ao posterior. Isso porque, se a atuação do controle alcança a despesa pública ainda em andamento, antes que se consume o prejuízo ao erário, o sancionamento do gestor (por meio de multa ou outras formas de sanção) mostra-se, na maior parte das vezes, desnecessário.

## 5 CONCLUSÕES

Em face do exposto, conclui-se que o controle externo, em sentido estrito, é uma atividade de grande importância para a sociedade. Contudo, essa importância se sobressai quando o controle é exercido de maneira concomitante. Nesse sentido, buscou-se verificar como o TCDF tem exercido tal controle nos processos relativos a licitações e contratos, no período de 2006 a 2015.

A despeito de o sistema e-TCDF não disponibilizar um campo destinado à classificação quanto ao momento do controle (prévio, concomitante ou posterior), foram utilizadas as informações relativas à data de início e fim dos fatos para classificação do momento do controle. Dessa forma, todos os processos autuados antes da data de fim dos fatos foram classificados como controle concomitante.

Observou-se que a maioria dos processos relativos a licitações e contratos referem-se a controle externo concomitante. Isso permitiu que, em diversas análises, fosse adotada a totalidade dos processos relacionados a licitações e contratos, em substituição a apenas os processos classificados como de controle concomitante, para os mesmos assuntos.

Os resultados obtidos vão ao encontro da primeira hipótese do trabalho, a qual supôs que o exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos é realizado em prazo razoável pelo TCDF. Em que pese o conceito de prazo razoável ser subjetivo, entende-se que os dados obtidos permitem confirmar a mencionada hipótese.

A hipótese foi confirmada porque, em primeiro lugar, os processos relativos a licitações e contratos (compostos, em sua maioria, por processos de controle externo concomitante) tiveram duração inferior à duração dos processos que tratam dos demais assuntos. Em segundo lugar, 68% dos processos relativos a licitações e contratos foram julgados antes do dia 31/12 do exercício seguinte ao de sua autuação, conforme critério de tempestividade adotado pela Atricon. Tal percentual revela-se significativo, ainda que não exista uma meta associada ao referido critério.

Também foi confirmada a segunda hipótese, relativa à capacidade de o TCDF evitar a consumação ou majoração de dano ao erário, por meio do exercício do controle externo concomitante de licitações e contratos. Conforme a pesquisa feita,

observou-se que o TCDF adota medidas cautelares como forma de garantir a efetividade de suas decisões, sobretudo nos processos relativos a licitações e contratos.

Contudo, não foi possível avaliar os prazos para análise dos pedidos de concessão de cautelares, nem para seu julgamento de mérito, conforme diretrizes traçadas pela Atricon. Para obtenção dessas informações, seria necessária a leitura da maioria das peças de cada processo em que houve solicitação de medidas cautelares. Isso se mostrou inviável em face do elevado número de processos. Recomenda-se, portanto, o aprimoramento do sistema e-TCDF, a fim de que seja possível registrar, em campos específicos, a inclusão de uma solicitação de medida cautelar; a concessão de uma medida cautelar (requerida anteriormente ou não); e a data de julgamento final de mérito da medida cautelar (com sua revogação ou confirmação).

Outro fator importante para a confirmação da segunda hipótese foi o benefício da atuação do TCDF. Com efeito, nos processos relativos a licitações e contratos, foram evitados expressivos valores de prejuízos ao erário (acima de R\$ 400 milhões), os quais se mostraram superiores ao prejuízo evitado nos processos relativos aos demais assuntos. Outrossim, foi observada a baixa incidência de multas nos processos de licitações e contratos. Presume-se que isso tenha ocorrido por causa da atuação concomitante do TCDF, que evitou a ocorrência de prejuízos e, consequentemente, a necessidade de sancionamento.

Diante disso, conclui-se que o TCDF exerce controle externo concomitante de licitações e contratos em tempo razoável, sendo capaz de evitar ou reduzir a ocorrência de prejuízo ao erário.

O trabalho não abordou o assunto de forma exaustiva, mas foi capaz de cumprir com seus objetivos geral e específicos. Resta, para pesquisas futuras, aprofundar o estudo do aprimoramento da classificação do controle externo quanto ao momento de seu exercício, da análise da duração da vigência das medidas cautelares e de sua confirmação futura, e do levantamento de outros benefícios decorrentes da atuação concomitante.

## 6 REFERÊNCIAS

AGUIAR, U. Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 122, p. 38 a 43, Setembro/Dezembro 2011. ISSN 0103-1090. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/172/168>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON. **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo.**/ Atricon. Brasília: Atricon, 2013. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON\\_-\\_Diagnostico-Digital.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON_-_Diagnostico-Digital.pdf)>. Acesso em: 30 mar 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON. Resolução Atricon n.º 1/2014 - Anexo Único. In: \_\_\_\_\_ **Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil: Resoluções da Atricon.** Recife: Atricon, 2015. p. 17 a 28. ISBN 978-85-68825-01-3. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes\\_Atricon.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf)>.

Acesso em: 8 mai. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON. Resolução Atricon n.º 2/2014 - Anexo Único. In: \_\_\_\_\_ **Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil: Resoluções da Atricon.** Recife: Atricon, 2015. p. 34 a 45. ISBN 978-85-68825-01-3. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes\\_Atricon.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf)>.

Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1988), 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 24.510-7 Distrito Federal, rel. min. Ellen Gracie, 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>>.

Acesso em: 20 mar. 2017. D.J. 19.03.2004.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União.** 4. ed. rev., atual. e ampl. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial

de Editoração e Publicações, 2010. 910 p. ISBN 978-85-7018-319-4. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>.

BURGAIN, B. J. Evolução do Controle Externo no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 87, p. 224 a 237, jan/mar 2001. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/931/995>>. Acesso em: 5 março 2017.

CHAVES, F. E. C. **Controle externo da gestão pública / Francisco Eduardo Carrilho Chaves**. 2ª. ed. Niterói: Impetus, 2009. ISBN 978-85-7626-334-0.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica (1993), 1993. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei\\_Org\\_nica\\_\\_08\\_06\\_1993.pdf](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica__08_06_1993.pdf)>.

DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Planejamento estratégico - TCDF: 2016-2019 / Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d7718d5c-d795-4fb8-8451-e69d8e95103c&groupId=429614](http://www.tc.df.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=d7718d5c-d795-4fb8-8451-e69d8e95103c&groupId=429614)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Resolução n.º 296/2016. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2016. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id\\_norma=103f06688360405fbd9c5562e47f95a7](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=103f06688360405fbd9c5562e47f95a7)>.

FERNANDES, E. B. D. A efetividade do controle externo das contas públicas: elementos teóricos e práticos de otimização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, n. 37, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=79753>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. rev. atual. e ampl. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. ISBN 978-85-7700-544-4.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado / Pedro Lenza**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

PASCOAL, V. O Poder Cautelar dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 115, p. 103 a 118, mai./ago. 2009. ISSN 0103-1090. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/320/365>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

SIMÕES, R. D. O. M.; CARVALHO, M. G. D. Auto de prazo para regularização de procedimento. In: GUERRA, E. M.; CASTRO, S. H. R. D. **Controle Externo**: estudos temáticos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 57 a 64. ISBN 978-85-7700-604-5.

VIEIRA, G. O. Constituição, separação de poderes e política externa. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - RIHJ**, Belo Horizonte, n. 15, p. 73-98, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=160637>>. Acesso em: 9 mar. 2017.





<b>Assunto</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
Limites de Aplicação em Saúde					1			1	1	1	4
Monitoramento de Decisões			1					1	13	31	46
Monitoramento do cumprimento de Decisões Plenárias		1	3								4
Outros Ajustes	1	3		1	2						7
Pedido de Prorrogação de Prazo	40	22	16	7	10	9	15	4	2	4	129
Pensão Civil	474	624	415	321	237	376	154	98	97	309	3.105
Pensão Militar	22	76	121	39	24	108	145	86	11	37	669
Planos e Orçamentos						1	1	3	1		6
Planos e Programas de Trabalho	2	4	1	1	3	1	1				13
Prestação de Contas Anual	27	23	11	11	5	2					79
Recurso									4	1	5
Recurso (Reconsideração, Embargo, Revisão)					2						2
Reforma (Militar)	159	119	278	225	48	107	63	45	16	23	1.083
Relatório de Atividades	1										1
Renúncia à Aposentadoria	2	1		1							4
Representação	101	113	141	76	95	91	145	149	155	162	1.228
Revisão de Concessão	7	3	4	1	4	2	1				22
Solicitações de Informações	18	21	16	13	15	17	9	4	7	9	129
Suprimento de Fundos	5	13	7	4	4	2	5	6	3	3	52
Tomada de Contas Anual	103	62	71	51	28	18	2				335
Tomada de Contas Especial	208	204	178	146	218	291	368	582	203	89	2.487
Tomada de Contas Extraordinária		1									1
Tomadas e Prestações de Contas Anuais e Extraordinárias	29	52	45	61	74	188	169	141	140	154	1.053
<b>Total Geral</b>	<b>3.863</b>	<b>3.586</b>	<b>3.363</b>	<b>3.152</b>	<b>3.208</b>	<b>3.130</b>	<b>2.371</b>	<b>2.985</b>	<b>2.658</b>	<b>2.657</b>	<b>30.973</b>